



Marta Kolendowska

ORZECZNICTWO SĄDÓW UNII EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA

Wprowadzenie

Ochrona praw człowieka we współczesnej Europie jest niewątpliwie gwarancją przestrzegania prawa międzynarodowego, wspólnotowego, a tym samym również prawa krajowego państw tworzących Europę. Powyższy fakt dostrzega również Unia Europejska¹, która podejmuje szereg działań zmierzających do utworzenia efektywnego systemu ochrony praw człowieka na gruncie prawa unijnego. W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba scharakteryzowania unijnych uregulowań w zakresie ochrony praw człowieka, a także wskazana zostanie linia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Sądu I Instancji odnosząca się do praw podstawowych.

Uregulowania prawa wspólnotowego w zakresie ochrony praw człowieka

W prawie Unii Europejskiej nie ma dokumentu prawnie wiążącego², w którym zdefiniowane byłoby pojęcie praw człowieka, niemniej niektóre traktaty unijne odnoszą się w swych uregulowaniach do tego zagadnienia. Sądy UE posługują się natomiast terminem „prawa podstawowe”. Problematyka praw człowieka prze-

¹ Dalej: UE.

² Do czasu ratyfikowania i wejścia w życie Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, tzw. Traktatu lizbońskiego, o czym szerzej w dalszej części opracowania.





wija się również coraz częściej w polityce wewnętrznej i zewnętrznej UE. Pierwszym wyraźnym sygnałem świadczącym o tym, iż Wspólnoty Europejskie mają na względzie prócz praw ekonomicznych – dotąd eksponowanych we wspólnotowych uregulowaniach prawnych – również i prawa podstawowe, była Wspólna Deklaracja z 5 kwietnia 1977 r., w której Parlament Europejski, Rada oraz Komisja podkreśliły „podstawowe znaczenie, jakie przywiązują do ochrony praw podstawowych” oraz zadeklarowały, że „wykonując swoje kompetencje i realizując swoje cele Wspólnoty Europejskie szanują i będą szanować te prawa”³.

Pierwsze wspólnotowe uregulowania odnoszące się do praw człowieka znalazły się w Traktacie Wspólnot Europejskich⁴, w szczególności w art. 13⁵, który stanowi, iż

bez szkody dla innych postanowień tego Traktatu i w obrębie kompetencji, jakie on [Traktat] powierzył Wspólnocie, Rada, działając jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, może podjąć środki w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub wiarę/przekonania, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

Art. 177 TWE⁶ z kolei stanowi w ust. 1, iż

polityka Wspólnoty w zakresie współpracy na rzecz rozwoju, która będzie uzupełnieniem polityki prowadzonej przez [poszczególne] państwa członkowskie, będzie sprzyjać – rozwojowi gospodarczemu i społecznemu krajów rozwijających się, a w szczególności najmniej rozwiniętych spośród nich – harmonijnej i stopniowej integracji krajów rozwijających się z gospodarką światową – walce z ubóstwem w rozwijających się krajach.

Bezpośrednie odwołanie do praw człowieka znajduje się w ust. 2 cytowanego wyżej artykułu TWE, który stanowi, iż

polityka Wspólnoty w tej sferze [tj. polityka na rzecz rozwoju] będzie przyczyniać się do osiągnięcia ogólnego celu rozwoju i wzmacniania demokracji i zasad prawa i poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności.

Ust. 3 cytowanego artykułu TWE zawiera w sobie deklarację Wspólnot, iż wszystkie państwa członkowskie „szanują zobowiązania i cele, jakie zadeklarowały w ramach ONZ i innych tego typu organizacji międzynarodowych”. Artykuł 136⁷

³ Dz.U. WE, L 151 z 10 VI 1997 r., tekst Deklaracji dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu.

⁴ Traktat Wspólnot Europejskich został sporządzony w Rzymie 25 III 1957 r., Dz.U. WE, C 325 z 24 XII 2002 r. – wersja skonsolidowana, dostępna na stronie: www.eur-lex.europa.eu [dalej: TWE].

⁵ Przed wejściem w życie Traktatu amsterdamskiego, który wprowadził nową numerację do TWE – dawny art. 6a. Traktat amsterdamski podpisany został 2 X 1997 r., wszedł w życie 1 V 1999 r. Tekst Traktatu dostępny jest na stronie: www.eur-lex.europa.eu.

⁶ Dawny art. 130 TWE.

⁷ Dawny art. 117 TWE.





TWE z kolei stanowi odwołanie do Europejskiej Karty Społecznej⁸ i Wspólnotowej Karty Socjalnych Praw Podstawowych z 1989 r., w którym to artykule Wspólnoty wskazują na rangę tychże praw, natomiast art. 141 TWE odnosi się do praw pracowniczych, w tym do równego traktowania mężczyzn i kobiet w zatrudnieniu. Artykuł 308 TWE⁹ daje upoważnienie Radzie do podejmowania właściwych działań/środków do osiągnięcia celów Wspólnoty, jeśli TWE takowych nie przewidywał. Podjęcie takich działań przez Radę musi być najpierw zawnioskowane przez Komisję i skonsultowane z Parlamentem Europejskim.

Pojawił się pogląd, iż ochrona praw człowieka stanowi ochronę na poziomie traktatowym (choćby z uwagi na powyżej przytoczone uregulowania TWE) i Wspólnota – przy tak skonstruowanym przepisie art. 308 TWE – może uchylać przepisy zapewniające ochronę tychże praw. Pogląd ten jednak został skrytykowany przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który w opinii nr 2/94 jednoznacznie stwierdził, iż art. 308 TWE „nie może służyć poszerzeniu zakresu uprawnień Wspólnot poza tymi, jakie zostały określone w TWE”¹⁰. W Preambule Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r.¹¹ państwa członkowskie postanowiły popierać ustrój demokratyczny, a działania w tym celu miały być oparte na prawach zawartych w konstytucjach oraz ustawach tychże państw, Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹² oraz Europejskiej Karcie Socjalnej. Odwołanie do praw podstawowych znalazło się nadto w Traktacie z Maastricht, zwanym Traktatem o Unii Europejskiej¹³. Artykuł 6¹⁴ TUE w ust. 1 i 2 stanowi, iż

Unia oparta jest na zasadach wolności, demokracji, poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności, zasadach prawa – wspólnych dla państw członkowskich. [...] UE wyraża szacunek dla praw i wolności zapisanych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podpisanej w Rzymie 4 lipca 1950 r., a także dla wspólnych praw wynikających z tradycji prawa konstytucyjnego poszczególnych państw członkowskich, które to prawa są zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego.

W ust. 4 cytowanego artykułu UE deklaruje, iż zapewni środki niezbędne do osiągnięcia jej celów i prowadzenia swej polityki. Mając to na uwadze, można wyciągnąć wniosek, że na gruncie prawa wspólnotowego prawa człowieka zalicza się do kategorii praw podstawowych, a pojęcie ochrony praw człowieka obejmuje nie

⁸ Podpisanej w Turynie 18 X 1961 r. (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67).

⁹ Dawny art. 235 TWE.

¹⁰ K. Wójtowicz, *Ochrona praw człowieka w Unii Europejskiej*, [w:] *System ochrony praw człowieka*, red. B. Banaszak et al., wyd. 2, Kraków 2005, s. 209.

¹¹ Jednolity Akt Europejski to umowa międzynarodowa zawarta w ramach Wspólnot Europejskich, która weszła w życie w 1987 r. Tekst Aktu dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu.

¹² Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 [dalej: EKPCz; Konwencja].

¹³ Podpisany 7 II 1992 r., wszedł w życie 1 XI 1993 r. (Dz.U., C 340, z 10 XI 1997 r. – wersja skonsolidowana). Tekst Traktatu dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu [dalej: TUE].

¹⁴ Numeracja stosowana w Traktacie o Unii Europejskiej zawiera już zmiany wprowadzone na mocy Traktatu z Nicei. Traktat z Nicei podpisany został 26 II 2001 r., wszedł w życie 1 II 2003 r. Tekst Traktatu dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu.





tylko prawa zawarte w pierwotnym prawie wspólnotowym, ale przede wszystkim prawa wynikające z systemów konstytucyjnych państw członkowskich oraz praw zawartych w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Naruszenie zasad wyrażonych w art. 6 TUE może pociągnąć za sobą konsekwencje określone w art. 7 TUE, w szczególności, zgodnie z art. 7 ust. 1, TUE na uzasadniony wniosek jednej trzeciej państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego lub Komisji, Rada, stanowiąc większością czterech piątych swych członków, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego może skierować stosowne zalecenia do państwa członkowskiego, którego działalność zagraża naruszeniem praw i wolności zagwarantowanych w cytowanym wyżej artykule. Natomiast w przypadku stwierdzenia naruszenia tychże praw i wolności Rada – na podstawie art. 7 ust. 3 TUE – stanowiąc większością kwalifikowaną, może zdecydować o zawieszeniu niektórych praw wynikających ze stosowania niniejszego Traktatu dla tego państwa, łącznie z prawem do głosowania przedstawiciela rządu danego państwa w Radzie. W art. 11 ust. 1 TUE zostały zapisane cele polityki wewnętrznej i zagranicznej Unii, wśród których znalazła się ochrona wspólnych wartości, podstawowych interesów, niezawisłości i integralności Unii zgodnie z zasadami wyrażonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych, umacnianie bezpieczeństwa Unii, rozwijanie oraz umacnianie demokracji i państwa prawnego, utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego, a także poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności. Państwem członkowskim UE nie może natomiast – zgodnie z art. 49 TUE – zostać państwo, które nie szanuje zasad wyrażonych w art. 6 TUE. Na koniec należy zauważyć, iż katalog praw człowieka chronionych w ramach Unii Europejskiej zawiera Karta Praw Podstawowych UE¹⁵.

Prace nad KPP rozpoczęły się w 1999 r., natomiast tekst Karty został przyjęty i podpisany przez premierów rządów wszystkich państw członkowskich UE w Nicei 7 grudnia 2000 r. KPP została przyjęta przez trzy organa Unii – Radę, Komisję i Parlament Europejski – jedynie jako polityczna deklaracja i do dziś nie uzyskała statusu aktu prawnie wiążącego. Taki status miała nadać KPP Konstytucja Unii Europejskiej. Chociaż – jak już to zostało wspomniane – Karta Praw Podstawowych nie jest, do czasu ratyfikowania i wejścia w życie Traktatu lizbońskiego, dokumentem prawnie wiążącym, to jej polityczny wymiar jest na tyle silny, iż niejednokrotnie w aksjologii UE podkreślano, że waga Karty wykracza znacznie „poza ścisłe ramy prawne, o czym świadczą liczne opracowania poświęcone Karcie i jej miejscu w systemie ochrony praw podstawowych”¹⁶, a także fakt, iż Karta „torować może drogę nowym standardom systemu ochrony praw jednostki w UE – gdyby dokonać analogii z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, która również w chwili uchwalania nie miała charakteru prawnie wiążącego, a jednak odegrała ogromną

¹⁵ Dz.U. UE, C 303, z 14 XII 2007 r. [dalej: KPP oraz określenie: Karta], tekst Karty dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu.

¹⁶ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 225.





rolę w kształtowaniu uniwersalnego systemu praw człowieka¹⁷. Świadczy o tym również okoliczność, iż postanowienia Karty znajdują zastosowanie w orzecznictwie unijnych sądów. Odwołanie do respektowania praw człowieka zawiera również Konstytucja UE¹⁸. Projekt konstytucji UE opracowany został przez specjalnie ustanowiony w tym celu Konwent Unii Europejskiej¹⁹. Ostateczny tekst Traktatu został zatwierdzony przez Radę Europejską 18 czerwca 2004 r., a następnie 25 października 2004 r. w Rzymie wszystkie kraje członkowskie UE uroczyście podpisały tekst Traktatu²⁰ i od tego momentu rozpoczął się – jak się później okazało – dość skomplikowany – proces jego ratyfikacji²¹.

Traktat Konstytucyjny UE składa się z Preambuły i czterech części. Pierwsza część zawiera uregulowania ogólne – w tym dotyczące kompetencji i instytucji UE oraz jej celów, część druga – co ważne z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania – zawiera omawianą wyżej Kartę Praw Podstawowych²², część trzecia odnosi się do polityki funkcjonowania UE, a część czwarta zawiera postanowienia końcowe. Preambuła Traktatu Konstytucyjnego zakłada oparcie Unii na zasadach wolności, demokracji, prawach człowieka i podstawowych wolnościach, wskazuje przy tym na kulturowe, religijne i humanistyczne dziedzictwo Europy²³. Włączenie z kolei postanowień KPP do Traktatu Konstytucyjnego UE miało z jednej strony nadać Kartę moc prawnie wiążącą, z drugiej zaś wzmocnić Traktat przez podniesienie jego walorów w zakresie uregulowań dotyczących ochrony praw człowieka.

Podkreślić należy, że „analizując postanowienia Traktatu Konstytucyjnego, w tym Karty, niektórzy autorzy uważają, iż Traktat zawiera nadmierną kumulację praw i wartości [...]”, ale „czy jest to nadmierna kumulacja, to trudno jednoznacznie stwierdzić. Wydaje się, że katalog zawartych w Traktacie wartości ma zdecydowanie charakter integracyjny i perspektywiczny”²⁴. Konstytucja miała wejść w życie zamiast dotychczas obowiązujących Traktatów unijnych, w tym Trakta-

¹⁷ B. Banaszak, *Opinia na temat zalet i wad Karty Praw Podstawowych UE*, s. 1, opinia dostępna na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich, www.rpo.gov.pl; szerzej zob. *Stanowisko Rady Doradczej do spraw Praw Człowieka przy Ministrze Spraw Zagranicznych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 55.

¹⁸ Zwana Traktatem Konstytucyjnym Unii Europejskiej (Dz.U. UE, C 310, z 16 XII 2004 r.). Tekst Konstytucji UE dostępny na stronie: www.eur-lex.europa.eu.

¹⁹ Konwentowi przewodniczył Valéry Giscard d'Estaing.

²⁰ Bułgaria, Rumunia i Turcja, jako kraje starające się w tym czasie o członkostwo w UE, podpisały jedynie Akt Końcowy Traktatu.

²¹ Aby postanowienia Traktatu Konstytucyjnego UE mogły wejść w życie, musiał on być ratyfikowany we wszystkich krajach członkowskich UE.

²² KPP została włączona do Traktatu w prawie niezmienionym kształcie od daty jej uchwalenia w Nicei w 2000 r. W tym miejscu należy wspomnieć, że zmianie uległ art. 52 KPP, poprzez dodanie w ust. 5 uregulowania odnoszącego się do zasad zawartych w KPP.

²³ To właśnie Preambuła była jednym z punktów niezgody w procesie ratyfikacji Traktatu Konstytucyjnego w poszczególnych państwach członkowskich UE, albowiem niektóre państwa, w tym Polska, zarzucały brak odwołania w Preambule do wartości chrześcijańskich.

²⁴ H. Machińska, *Aksjologia w Unii Europejskiej a Europejska Konwencja Praw Człowieka*, tekst dostępny na stronie: www.ms.gov.pl, s. 22–23.





tu rzymskiego i Traktatu z Maastricht, tworząc tym samym nową jakość prawa pierwotnego UE. Z ważniejszych postulatów Traktatu, istotnych z uwagi na temat niniejszego opracowania, można wymienić postulat nadrzędności prawa unijnego nad przepisami prawa krajowego poszczególnych państw członkowskich UE czy uzyskanie przez Unię osobowości prawnej. Nadto Traktat zawiera przepis, który zezwala Unii na przystąpienie do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Ostatecznie Traktat Konstytucyjny UE do dziś nie wszedł w życie z uwagi na fiasko procesu jego ratyfikacji. Panaceum na powyższe zaproponowały Niemcy – sprawujące od 1 stycznia 2007 r. prezydencję w UE – przedstawiając możliwość zastąpienia dotychczasowego Traktatu Konstytucyjnego UE innym traktatem, który byłby rozwiązaniem kompromisowym, a przez to miałyby szansę zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie UE. Ostatecznie na szczycie Unii Europejskiej, który odbył się w czerwcu 2007 r., wypracowano Mandat dla Konferencji Międzyrządowej, którego celem było przygotowanie ostatecznego projektu Traktatu Reformującego Unię Europejską, który będzie nosić nazwę „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”²⁵.

Zgodnie z Mandatem przyszły Traktat nie będzie nosił nazwy „konstytucji”, pominięto również artykuł traktujący o symbolach Unii, zrezygnowano z określenia Minister Spraw Zagranicznych Unii na rzecz Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, co miało na celu, jak się wydaje, usunięcie wszelkich zapisów, które mogłyby kojarzyć się z nadaniem atrybutu państwowości Unii Europejskiej, wprowadzono nowy system głosowania w Radzie UE, zniesiony został system filarowy, nowy Traktat reformujący Unię nie uchyła też dotychczasowych Traktatów, a jedynie wprowadza do nich zmiany²⁶. Do Traktatu Unii Europejskiej została inkorporowana większość postulatów I Tytułu Traktatu Konstytucji UE, zaś do Traktatu Wspólnot Europejskich został włączony III Tytuł Traktatu Konstytucyjnego, tj. uregulowania dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Unii Europejskiej została nadana osobowość prawna i stała się ona następczynią Wspólnot Europejskich. Zgodnie z Mandatem tekst Karty Praw Podstawowych nie został inkorporowany do żadnego z traktatów, natomiast nowy Traktat zakłada w jednym z artykułów nadanie Karcie mocy prawnie obowiązującej²⁷. Należy tu dodać, iż Wielka Brytania wynegocjowała w Mandacie specjalny, Dodatkowy Protokół do Karty (tzw. Protokół brytyjski), który miał regulować dostosowanie Karty do brytyjskiego wymiaru sprawiedliwości. W szczególności art. 1 Protokołu miał stanowić o tym, iż Karta nie będzie

²⁵ Zwany również Traktatem z Lizbony.

²⁶ Szerzej zob. A. Wyrozumską, *Mandat Konferencji Międzyrządowej z 2007 r. a umocnienie ochrony praw podstawowych – status Karty Praw Podstawowych i przystąpienie UE do EKPCz*, opracowanie dostępne na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich: www.rpo.gov.pl, s. 1 i nast.

²⁷ Szerzej zob. *Action Committee For European Democracy*, „A New Treaty and Supplementary Protocols”, Brussels, 4 June 2007, Contribution to the Debate on Europe’s Political Prospects in the Perspective of the European Council of 21–22 June 2007, Explanatory Memorandum, The Constitutional Treaty: A Comparative Text, 15 August 2007, www.unizar.es/euroconstitution/Treaties.



rozszerzać możliwości ETS i innego Trybunału czy sądu do ingerencji w prawo wewnętrzne Wielkiej Brytanii. Przed podpisaniem Traktatu Reformującego UE prawo do przystąpienia do Protokołu brytyjskiego zastrzegły sobie dwa państwa członkowie UE, a mianowicie Polska²⁸ i Irlandia. Na forum międzynarodowym trwała dyskusja, czy powyższe dążenia Wielkiej Brytanii, a także Polski i Irlandii były słuszne²⁹. Ostatecznie tekst Traktatu Reformującego UE został przedłożony państwom członkowskim na szczycie UE w Lizbonie. Szczyt zaplanowano na dwa dni, tj. na 18 i 19 października 2007 r., ale praktycznie już w pierwszym dniu szczytu doszło do kompromisu³⁰, zgodnie z którym istniały realne szanse na to, by nowy Traktat UE – zwany Traktatem lizbońskim, został podpisany przez wszystkie kraje członkowskie Unii. Tak też się stało, albowiem w 13 grudnia 2007 r., w Lizbonie doszło do podpisania Traktatu Reformującego Unię Europejską³¹. Traktat lizboński

²⁸ W Polsce rozgorzała dyskusja na temat KPP, a w szczególności jej postanowień, które odnoszą się do zakazu dyskryminacji. Podkreślić należy, że „Dziennik” z 30 VI–1 VII 2007 r. doniósł, iż premier Jarosław Kaczyński potwierdził odrzucenie przez Polskę części zapisów KPP: przede wszystkim bezwzględny zakaz dyskryminacji. „Chodzi o to – jak wyjaśnił premier – aby w oparciu o ten fragment nie narzucano Polsce rozwiązań odnoszących się do spraw moralnych i obyczajowych, takich jak na przykład zawieranie małżeństw homoseksualnych”. Według Kaczyńskiego, takie działanie byłoby „przeciwko polskim obyczajom i polskiej integralności kulturowej”; przypomnieć zaś należy, iż Polska w deklaracji nr 39 złożonej do Traktatu akcesyjnego, a odnoszącej się właśnie do kwestii dotyczących moralności publicznej podniosła, iż „Rząd Rzeczypospolitej Polskiej rozumie, że nic w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i postanowieniach traktatów zmieniających lub uzupełniających te traktaty, nie stanowi dla państwa polskiego przeszkody w regulowaniu kwestii o znaczeniu moralnym, jak również tych odnoszących się do życia ludzkiego”. Szerzej zob. A. Wyrzomska, *op. cit.*, s. 11. Dodać tu wypada, że ówczesny rzecznik MSZ Robert Szaniawski potwierdził, iż na szczycie w Brukseli Polska zadeklarowała możliwość przystąpienia do Protokołu brytyjskiego („Rzeczpospolita”, 28 VI 2007). Jeszcze przed szczytem w Lizbonie, który rozpoczął się 18 X 2007 r., z doniesień mediów wynikało, iż Polska skłonna jest przystąpić do Protokołu brytyjskiego. W obliczu wyborów parlamentarnych, które odbyły się w Polsce 21 X 2007 r. i wygranej Platformy Obywatelskiej, stanowisko Polski dotyczące podpisania Karty Praw Podstawowych mogło jednak ulec zmianie, zwłaszcza że z wypowiedzi lidera Platformy Obywatelskiej Donalda Tuska wynikało, iż sprawa Karty go interesowała, było więc prawdopodobne, że Polska 12 XII 2007 r. opowie się za jej podpisaniem. Jednak w exposé wygłoszonym 23 XI 2007 r. premier Tusk wyraził odmienne stanowisko i skłaniał się już do przystąpienia Polski do Protokołu brytyjskiego. Premier podkreślił, że KPP jest aktem pożytecznym, ale dla Polski priorytetową kwestią stało się pozytywne przeprowadzenie procesu ratyfikacyjnego Traktatu lizbońskiego, a akt podpisania Karty (bez zastrzeżeń zawartych w Protokole brytyjskim) mógłby zakłócić ten proces.

²⁹ Rzecznik Praw Obywatelskich w oświadczeniu z 29 VI 2007 r. podkreślił, iż: „Zastrzeżenie przez Polskę możliwości przystąpienia do tego Protokołu podczas przyszłej Konferencji Międzyrządowej daje Rządowi Rzeczypospolitej swobodę w podjęciu decyzji, w tym kwestii, która powinna być – zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich – przedmiotem głębokiej analizy. Tego rodzaju analizie Karty powinna towarzyszyć dyskusja nad jej postanowieniami oraz wynikającymi z jej przyjęcia konsekwencjami. Rzecznik Praw Obywatelskich – jako konstytucyjny organ stojący na straży praw i wolności – będzie podejmował starania, by decyzja o ewentualnym przyjęciu Karty przez Rząd Rzeczypospolitej została podjęta po przeprowadzeniu tego rodzaju analizy i dyskusji, która zresztą została już zainicjowana” („Oświadczenie Rzecznika Praw Obywatelskich dra Janusza Kochanowskiego odnośnie do unijnej Karty Praw Podstawowych po brukselskim szczycie Rady Europejskiej w dniach 21–22 VI 2007 r.”, Warszawa, 29 VI 2007 r., dostępne na stronie www.rpo.gov.pl, s. 2).

³⁰ Kompromis dotyczył m.in. nowego systemu głosowania, według którego decyzje w UE zapadać mają większością 55% państw, reprezentujących 65% ludności (a zdaniem polskiej dyplomacji mechanizm z Joaniny będzie można w przyszłości zmieniać tylko jednomyślnie), ograniczenia prawa weta, które pozostałoby praktycznie jedynie w dziedzinie polityki zagranicznej i podatkowej UE, por. „Rzeczpospolita”, 19 X 2007.

³¹ Dz.U. UE, C 306, z 17 XII 2007 [dalej: TL]. Wejście w życie Traktatu z Lizbony planowane jest na dzień 1 IX 2009 r. i do tego czasu tekst Traktatu winien być ratyfikowany we wszystkich krajach członkowskich UE.





został przyjęty zgodnie z uzgodnieniami zawartymi w omawianym wyżej Mandacie. Dzień wcześniej natomiast, tj. 12 grudnia 2007 r. państwa członkowskie UE podpisały Kartę Praw Podstawowych³².

W pierwszej kolejności podkreślić należy, iż do preambuły TUE został dodany nowy akapit³³, w którym znajduje się odniesienie do źródeł wartości – uznawanych w Unii – leżących u podstaw praw człowieka, wolności, demokracji, równości i państwa prawnego, tj. do kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy. Zrezygnowano ponownie z odwoływania się w Preambule do wartości chrześcijańskich³⁴. Znamienne uregulowania dla ochrony praw człowieka zawierać będzie nowy art. 6 TUE. Traktat lizboński nadaje cytowanemu wyżej artykułowi następujące brzmienie:

Art. 6 ust. 1 TUE: Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych z 7 grudnia 2000 r., w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu, która ma taką samą wartość prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty, regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień.

Art. 6 ust. 2 TUE: Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Przystąpienie do Konwencji nie narusza kompetencji Unii określonych w Traktatach.

Art. 6 ust. 3 TUE: Prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych, wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa³⁵.

Zgodnie z ust. 1 cytowanego art. 6 TUE – KPP będzie częścią prawa pierwotnego UE³⁶, stanie się aktem prawnie obowiązującym i wiążącym, a nie jedynie deklaracją polityczną³⁷. Jak wynika z cytowanego wyżej artykułu, Unia uznaje pra-

³² Do Karty zostały dołączone „Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych” (Dz.U. UE, C 303/02).

³³ „Inspirowani kulturowym, religijnym i humanistycznym dziedzictwem Europy, z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne” – art. 1 pkt 1 a TL.

³⁴ Jednakże z uwagi na fakt, iż nowy traktat nie będzie Konstytucją UE, brak odwołania w Preambule do wartości chrześcijańskich nie powinien być już kwestionowany przez niektóre państwa członkowskie, w tym przez Polskę, co będzie miało znaczenie w procesie ratyfikacji Traktatu.

³⁵ Zmiany wprowadzone na mocy art. 1 pkt 8 TL.

³⁶ Dzięki temu będzie mogła być stosowana bezpośrednio, tzn. „będzie stanowiła bezpośrednie źródło prawa jednostki, o ile norma KPP będzie spełniała kryteria bezpośredniej skuteczności” i pośrednio tzn. „dla celów interpretacji prawa krajowego znajdującego się w zakresie działania prawa UE” (w zakresie kompetencji UE), a „w przypadku konfliktu z normą krajową – do KPP stosowana będzie zasada prymatu prawa wynikającego z Karty w stosunku do prawa krajowego znajdującego się w zakresie kompetencji UE”; A. Wyrzumska, *op. cit.*, s. 5.

³⁷ Podkreślić należy, iż fakt nadania Karcie mocy aktu prawnie wiążącego, za pomocą uchwalonego w tym względzie stosownego artykułu, a nie przez włączenie postanowień Karty do Traktatu UE – tak jak w przypadku Traktatu Konstytucji UE – ma również wydźwięk czysto polityczny i ma na celu pozbawienie nowego Traktatu Reformującego UE jakichkolwiek cech konstytucji. Dzięki temu zabiegowi proces ratyfikacji Traktatu wydaje się o wiele łatwiejszy.





wa i wolności wyrażone w KPP. Karta zaś ma taką samą rangę prawną jak Traktaty. Anna Wyrozumska twierdzi:

Zgoda państw członkowskich wyrażona w Mandacie [a następnie w Traktacie lizbońskim] dotycząca nadania Karcie charakteru prawnie wiążącego, stanowi ważny etap w rozwoju UE. Posunięcie to wzmacnia w istotny sposób ochronę praw fundamentalnych. Jest ważne dla obywateli. Będą oni bowiem mogli, powołując się bezpośrednio na Kartę (w tych przypadkach, w których tworzy ona prawa bezpośrednio skuteczne), dochodzić swoich praw opartych na prawie UE przed sądami UE (w tym zatem i sądami krajowymi). Szereg z tych praw stanowi powtórzenie praw zawartych w EKPCz czy w konstytucjach państw członkowskich, a więc i tak mogły być powoływane przez jednostkę. Niemniej teraz w KPP prawa te są z pewnością „bardziej widoczne” i przez to łatwiej będzie się na nie powoływać. Karta ma dla jednostki znaczenie gwarancyjne. Praw nie będzie trzeba poszukiwać w innych źródłach, ich źródłem dla ETS będzie Karta³⁸.

Do Traktatu lizbońskiego zostały dołączone protokoły dodatkowe, w tym omawiany Protokół brytyjski³⁹ – do którego, prócz Wielkiej Brytanii, dołączyła Polska.

Art. 1 pkt 1: Karta nie rozszerza zdolności Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że przepisy ustawowe, wykonawcze lub administracyjne, praktyki lub działania administracyjne Polski lub Zjednoczonego Królestwa są niezgodne z podstawowymi prawami, wolnościami i zasadami, które są w niej potwierdzone.

Art. 1 pkt 2: W szczególności i w celu uniknięcia wszelkich wątpliwości nic, co zawarte jest w tytule IV Karty⁴⁰, nie tworzy praw, które mogą być dochodzone na drodze sądowej, mających zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa, z wyjątkiem przypadków, gdy Polska lub Zjednoczone Królestwo przewidywały takie prawa w swoim prawie krajowym.

Na mocy art. 2 Protokołu został też wprowadzony zapis:

Jeżeli dane postanowienie Karty odnosi się do ustawodawstw i praktyk krajowych, ma ono zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim prawa i zasady zawarte w tym postanowieniu są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki Polski lub Zjednoczonego Królestwa.

Na koniec podkreślić należy, iż ochrona praw człowieka zapewniona jest również w ustawodawstwie UE poprzez prawo wtórne, tj. dyrektywy, zalecenia i uchwały Rady Europejskiej czy też decyzje i zalecenia Komisji⁴¹.

³⁸ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 5.

³⁹ Jego oficjalna nazwa brzmi: „Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa”.

⁴⁰ Tytuł IV KPP: „Solidarność”.

⁴¹ Por. akty prawa wtórnego, które odnoszą się chociażby do zakazu dyskryminacji, takie jak: Dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27 XI 2000 r., ustanawiająca ogólne ramy równego traktowania w zakresie zatrudniania i życia zawodowego; Uchwała Rady 88C 90/C 157/02 z 1990 r. w sprawie ochrony godności kobiet i mężczyzn w miejscu pracy, czy tożsame w zakresie przedmiotowym zalecenie Komisji 92/131/EEC (EWG) z 1991 r.





Europejski Trybunał Sprawiedliwości i Sąd I Instancji w Luksemburgu – status prawny, jurysdykcja, procedury postępowania i orzecznictwo sądów UE

Organami Unii Europejskiej, a jednocześnie sądami orzekającymi w zakresie prawa wspólnotowego, są Europejski Trybunał Sprawiedliwości oraz Sąd I Instancji. Europejski Trybunał Sprawiedliwości⁴² powstał na mocy trzech traktatów założycielskich: Traktatu paryskiego o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali z 1951 r. oraz dwóch Traktatów rzymskich z 1957 r. ustanawiających odpowiednio Europejską Wspólnotę Energii Atomowej i Europejską Wspólnotę Gospodarczą. Również w tym samym 1957 r. zawarta została Konwencja o Instytucjach Wspólnych Wspólnot Europejskim, na mocy której trzy istniejące Wspólnoty wyposażono w jeden Trybunał oraz jedno Zgromadzenie Europejskie (tj. Parlament Europejski). Wejście w życie 1 stycznia 1958 r. dwóch Traktatów rzymskich usankcjonowało działalność ETS⁴³. Podstawowymi aktami proceduralnymi – w stosunku do ETS są jego statut i regulamin. Najogólniej jurysdykcję ETS można sprowadzić – zgodnie z postanowieniami art. 220 Traktatu Wspólnot Europejskich – do zapewnienia przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu Traktatu. Jednakże pojęcie „traktatu” użyte w powyższym artykule nie obejmuje wyłącznie samego dokumentu, ale także jego załączniki i protokoły, wtórne akty prawne (rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia czy opinie), a także umowy zawarte przez państwa członkowskie z państwami trzecimi⁴⁴. ETS pełni funkcje sądu międzynarodowego (rozstrzyga spory pomiędzy państwami członkowskimi), sądu konstytucyjnego (rozstrzyga spory kompetencyjne pomiędzy organami Wspólnot, decyduje o zgodności prawa wtórnego z prawem pierwotnym) oraz sądu apelacyjnego (rozpatruje odwołania od orzeczeń Sądu I Instancji). ETS wydaje również orzeczenia wstępne. Jurysdykcja ETS – zgodnie z prawem unijnym, orzecznictwem ETS i postanowieniami KPP – rozciąga się na działania instytucji UE oraz na działania państw członkowskich w zakresie, w jakim wdrażają one prawo Unii⁴⁵. Należy podkreślić, iż jurysdykcja ETS została w znaczny sposób poszerzona poza granice Traktatów wspólnotowych poprzez Traktat amsterdamski z 1997 r.⁴⁶

⁴² Dalej: ETS.

⁴³ *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, red. M. Perkowski, Warszawa 2003, s. 105. W tym miejscu dodać wypada, że zmieniał się skład osobowy Trybunału, z uwagi na fakt, iż UE rozszerzała się na przestrzeni lat o kolejne państwa. Zmiany odnoszące się do Trybunału wprowadził również Traktat z Nicei z 2001 r.

⁴⁴ J. Planavova-Latanowicz, *Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2000, s. 115.

⁴⁵ A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁶ Na podstawie zmian wprowadzonych do art. 46 Traktatu z Maastricht przez Traktat Amsterdamski, jurysdykcja Trybunału objęła (prócz dotychczasowej jurysdykcji w ramach tzw. pierwszego filaru Unii Europejskiej, czyli postanowień traktatów założycielskich) również trzeci filar Unii Europejskiej (tj. wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne), a nadto ogólne i szczególne klauzule elastyczności (m.in. dotyczące ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi UE). Tekst Traktatu amsterdamskiego dostępny m.in. na stronie: www.ukie.gov.pl.





Zasadnicze zmiany w sądownictwie Unii Europejskiej przyniósł Traktat nicejski⁴⁷. Siedzibą Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości jest Luksemburg. ETS składa się z 27 sędziów, mianowanych po jednym przez każde państwo członkowskie⁴⁸ oraz z 8 rzeczników generalnych (zwanych również adwokatami), którzy zajmują się kwestią sporządzania orzeczeń wstępnych. Sędziowie wybierani są na sześć lat z możliwością ponownego wyboru – co trzy lata wymienia się połowę składu ETS. ETS obraduje na sesjach plenarnych w izbach trzy- lub pięcioosobowych⁴⁹. Przy ETS działa Sąd I Instancji⁵⁰.

O potrzebie powołania SPI wspomniano już w Jednolitym Akcie Europejskim podpisanym 17 lutego 1986 r. Decyzję o utworzeniu tegoż sądu pozostawiono Radzie UE, która na mocy uchwały nr 88/591/ECSC/EEC/Euroatom z 24 października 1988 r. powołała do życia SPI⁵¹. Decyzja Rady o utworzeniu SPI była podyktowana wzrostem liczby spraw wpływających do ETS – spowodowanym w głównej mierze ciągłym poszerzaniem liczby państw członkowskich UE. Można więc śmiało stwierdzić, iż SPI powstał w celu odciążenia ETS. Zgodnie z obowiązującą – przed wejściem w życie Traktatu z Nicei – wersją art. 225 Traktatu rzymskiego Sąd I Instancji był „dołączony” do ETS. Świadczyło to o tym, iż w myśl przytoczonego wyżej artykułu, SPI nie funkcjonował jako odrębny, niezależny sąd. Na podstawie zmian wprowadzonych Traktatem z Nicei art. 224 Traktatu rzymskiego uzyskał brzmienie: „Sąd I Instancji składa się z co najmniej jednego z sędziów z każdego państwa członkowskiego”, zaś art. 225 Traktatu stanowi, iż: „Sąd I Instancji korzysta z jurysdykcji”. Powyższe nowe uregulowania nadały SPI atrybut niezależności i autonomiczności w stosunku do ETS. Obecnie do kompetencji SPI należy między innymi rozstrzyganie sporów między Wspólnotą i jej funkcjonariuszami, rozpatrywanie skarg wniesionych do sądu przez osoby fizyczne lub prawne przeciwko organom UE – także w sprawach pomocy państwa i w zakresie prawa konkurencji, skarg na nieważność aktu wydanego przez organ UE, skarg dotyczących odpowiedzialności pozaumownej.

Traktat nicejski rozszerzył jurysdykcję SPI, przede wszystkim w zakresie kontroli legalności aktów prawa wspólnotowego, roszczeń deliktowych, a także w zakresie wydawania przez SPI orzeczeń wstępnych, aczkolwiek w ograniczo-

⁴⁷ Należy tu przypomnieć, że Traktat lizboński nie wprowadza istotnych zmian w zakresie sądownictwa UE. Dla przykładu, zmianie ulegnie nazwa ETS, który z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony będzie nosił nazwę Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 2a 7 TL), a Parlament Europejski i Rada będą mogły tworzyć tzw. „wyspecjalizowane sądy”, które orzekać mogą w I instancji (art. 225a TL). Nowy Traktat nie rozszerza natomiast kompetencji sądów UE w zakresie ochrony praw człowieka, również tych, które chronione są w KPP, nie reguluje również relacji (choćby w zakresie kompetencji czy podległości instancyjnej) między sądami Unii a Trybunałem w Strasburgu.

⁴⁸ Ze względu na fakt przystąpienia w 2007 r. do Unii Europejskiej dwóch państw, Rumunii i Bułgarii – liczba sędziów Trybunału wzrosła z 25 do 27.

⁴⁹ Trybunał może również obradować w przypadkach określonych w Regulaminie Trybunału w pełnym składzie lub w składzie tzw. Wielkiej Izby, tj. trzynastoosobowym składzie sędziowskim. Zob. Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284/1).

⁵⁰ Dalej: SPI.

⁵¹ SPI zaczął funkcjonować 31 X 1989 r.



nym zakresie, ponieważ nowy art. 225 Traktatu rzymskiego przewiduje, iż SPI będzie mógł (po raz pierwszy od początku istnienia Wspólnot) wydawać orzeczenia wstępne w okolicznościach ściśle określonych w Statucie. Przekazanie to będzie miało jednak charakter ściśle kontrolowany⁵². W skład SPI wchodzi sędziowie – po jednym z każdego państwa UE, wybierani na sześcioletnią kadencję. Co trzy lata odnawia się część składu sędziowskiego. Nie ma natomiast w składzie SPI odrębnego rzecznika generalnego. SPI – zgodnie z jego regulaminem – orzeka w izbach trzy- i pięcioosobowych⁵³. Siedzibą SPI, podobnie jak ETS, jest Luksemburg.

Sprawy, które trafiają do ETS i SPI można podzielić na trzy grupy: pierwsza obejmuje sprawy wniesione do ETS przez instytucje Wspólnot, państwa członkowskie, a także sprawy wniesione przez osoby fizyczne i prawne do SPI. W sprawach tych podstawą do wszczęcia postępowania jest – podobnie jak w przypadku postępowania przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w Strasburgu⁵⁴ – skarga. Druga grupa obejmuje sprawy o wydanie orzeczenia wstępnego. Trzecią grupę spraw stanowią sprawy rozstrzygane przez ETS po rozpoznaniu odwołań od orzeczeń SPI.

Każda skarga składana do Sądów UE winna czynić zadość warunkom formalnym, które są podobne do tych, które musi spełniać skarga składana do ETPC. Warunki formalne określone są w art. 19 Statutu i art. 37 Regulaminu ETS. Zdolność do wnoszenia skarg mają trzy grupy powodów uprawnionych:

- a) tzw. powodowie uprzywilejowani – Komisja, Rada i państwa członkowskie, które mogą wnosić do Trybunału skargi w przypadku każdego naruszenia prawa wspólnotowego i nie muszą wykazywać się żadnym szczególnym interesem prawnym w zaskarżeniu danego środka,
- b) tzw. powodowie nieuprzywilejowani – osoby fizyczne i prawne. Ich legitymacja procesowa ograniczona jest do spraw dotyczących ich bezpośrednio i indywidualnie; nie mogą wnosić skarg przeciwko rozporządzeniom i dyrektywom, które nie dotyczą bezpośrednio ich interesów,
- c) tzw. powodowie częściowo uprzywilejowani – Parlament oraz Europejski Bank Centralny. Instytucje te mogą występować ze skargami przeciwko wiążącemu aktem prawnym wyłącznie w celu obrony własnych uprawnień⁵⁵.

Postępowanie przed sądem składa się z dwóch części: pisemnej i ustnej. W trakcie postępowania przed ETS w każdej sprawie wydawana jest opinia rzecznika generalnego. Również i w tym postępowaniu możliwa jest pomoc prawna dla skarżącego.

⁵² *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej...*, s. 189.

⁵³ Podobnie jak w przypadku ETS, SPI może obradować w składzie Wielkiej Izby (tj. trzynastu sędziów) albo w składzie pełnym.

⁵⁴ Dalej: Trybunał w Strasburgu.

⁵⁵ A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2003.





Wyróżniono tutaj kilka rodzajów postępowań przed sądami UE, jednakże ze względu na przedmiot niniejszego opracowania, ograniczono się jedynie do tych rodzajów postępowań, w trakcie których można domagać się ochrony praw podstawowych. Najistotniejszym postępowaniem – z uwagi na stopień ochrony praw podstawowych – wydaje się postępowanie o wydanie orzeczenia wstępnego. W jego trakcie jednostka może bronić się przed naruszeniem jej praw podstawowych zarówno przez organy Wspólnot, jak i przez państwo członkowskie, a przez wykładnię przepisów praw, ETS i SPI gwarantują jednolitą interpretację i stosowanie prawa wspólnot, natomiast orzeczenia wydawane w tym postępowaniu pomagają w sukcesywnym tworzeniu i wdrażaniu jednolitego standardu praw człowieka we wszystkich państwach członkowskich⁵⁶. Wspomnieć tu jednak należy, iż osoby fizyczne i prawne – z uwagi na obowiązujące prawo unijne – nie mogą inicjować wyżej omówionego postępowania. Prawo wystąpienia do sądu unijnego z wnioskiem o wydanie orzeczenia wstępnego posiada bowiem jedynie sąd krajowy prowadzący postępowanie. Stronom pozostaje więc jedynie wywieranie wpływu na sąd krajowy, by ten, w razie wątpliwości natury prawnej, zdecydował się na takie wystąpienie.

Kolejnym postępowaniem jest postępowanie w sprawie unieważnienia aktów prawnych organów Wspólnot. Skargę w tym postępowaniu należy złożyć w terminie dwóch miesięcy od dnia opublikowania zaskarżonego aktu.

W ramach tego postępowania – w drodze tzw. zarzutu bezprawności określonego w art. 241 TWE – na przykład osoby fizyczne lub prawne mogą domagać się unieważnienia tych przepisów, które zostały wydane z naruszeniem prawa, w tym praw podstawowych. W postępowaniu o zaniechanie, czyli w sytuacji, kiedy składa się skargę na bezczynność organu Wspólnot powodującą naruszenie prawa wspólnotowego, zakres ochrony praw podstawowych jest raczej nieznaczny, albowiem do naruszeń praw dochodzi zazwyczaj w trakcie działania, a nie zaniechania organów Wspólnot. Do częstych naruszeń praw podstawowych dochodzi w związku ze stosunkami pracy, nawiązanymi pomiędzy Wspólnotami a jej funkcjonariuszami – a do rozstrzygania sporów wynikłych na tym tle uprawnione są również sądy UE. Należy również zauważyć, iż jeśli dojdzie do naruszenia praw podstawowych przez organy Wspólnoty bądź jej funkcjonariuszy, można wnieść sprawę o odszkodowanie za poniesione w związku z tym straty, a Wspólnota w razie stwierdzenia naruszenia ma obowiązek wypłacić stosowne odszkodowanie. Istnieje również możliwość złożenia skargi na państwo członkowskie w związku z niewypełnieniem zobowiązań traktatowych. Postępowanie to może być wszczęte tylko na wniosek państw członkowskich lub przez Komisję. W praktyce inicjatywę pozostawia się Komisji. Jednakże, zważywszy na aspekt polityczny takiej skargi, wątpliwe jest, by Komisja wszczęła takie postępowanie ze względu na naruszenie praw podstawowych⁵⁷.

⁵⁶ J. Planavova-Latanowicz, *op. cit.*, s. 170–171.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 150.





Trzeba też przypomnieć, iż sądy unijne w swych orzeczeniach⁵⁸ wprost odnoszą się do zagadnienia praw człowieka, praw podstawowych. Pierwszym orzeczeniem ETS, w którym Trybunał Sprawiedliwości odniósł się bezpośrednio do praw podstawowych, było orzeczenie w sprawie Stauder⁵⁹. W sprawie tej ETS wprawdzie wskazał, iż nie doszło do naruszenia przez niemieckie organa krajowe praw podstawowych obywatela Niemiec, ale, co ważne, za wzorzec kontroli w niniejszej sprawie Trybunał przyjął prawo wspólnotowe, a nie prawo krajowe⁶⁰.

Później Trybunał wielokrotnie w swych orzeczeniach powracał do zagadnienia praw podstawowych, wskazując, iż ich ochrona winna odbywać się z uwzględnieniem celów Wspólnoty (por. orzeczenie w sprawie nr 11/70, Zbiór Orzeczeń ETS z 1970 r.), a Trybunał uznał swoje prawo nie tylko do kontroli zgodności aktów prawa wspólnotowego z prawami podstawowymi, ale również do badania w tym zakresie aktów prawnych wydanych przez państwa członkowskie w celu wykonania przepisów wspólnotowych (por. orzeczenie ETS w sprawie nr 5/88, Zbiór Orzeczeń z 1989 r.) oraz aktów prawa krajowego, które chociaż nie wykonują prawa wspólnotowego, to wprowadzają ograniczenia praw gwarantowanych w konstytucjach poszczególnych państw członkowskich (por. orzeczenie ETS nr C-260/89, Zbiór Orzeczeń ETS z 1991 r.), zaś do katalogu praw chronionych przez ETS można zaliczyć: prawo do kontroli sądowej (por. orzeczenie ETS nr 222/84, Zbiór Orzeczeń ETS z 1986 r.), prawo do rzetelnego procesu sądowe-

⁵⁸ Do orzeczeń sądów UE zaliczamy wyroki, uzasadnione postanowienia (wydawane w kwestiach incydentalnych, w niektórych sytuacjach również formalnie kończących postępowanie), postanowienia (rozstrzygające kwestie proceduralne), inne orzeczenia wydawane przez sądy UE, do których należą np. opinie, wydawane w przedmiocie zgodności zawieranej przez Wspólnoty umowy międzynarodowej z prawem wspólnotowym (podział przedstawiony przez M. Perkowskiego, *op. cit.*, s. 143). Narada nad wyrokiem jest tajna, a uczestniczą w niej wyłącznie sędziowie, którzy brali udział w fazie ustnej postępowania. W przeciwieństwie do postępowania przed Trybunałem w Strasburgu, sędziowie orzekający w ETS nie mogą zgłosić *votum separatum*. Wyrok jest swoistym konsensusem, a o sentencji wyroku decyduje w głosowaniu większość. Pierwsza wersja wyroku jest sporządzona w języku roboczym sądów UE – francuskim – natomiast każdy wyrok jest następnie tłumaczony i publikowany we wszystkich językach oficjalnych UE. Orzeczenia są publikowane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Wyroki sądów UE są ostateczne i nie ma od nich odwołania. Sposób wykonywania wyroku sądów UE zależy od tego, jakiej kategorii spraw wyrok ten dotyczy. Przykładowo wyrok uchylający akt prawny ma charakter konstytutywny i jest skuteczny wobec wszystkich (*erga omnes*). Zgodnie z art. 233 Traktatu rzymskiego instytucja, której akt prawny został unieważniony, ma obowiązek podjąć środki konieczne do zastosowania się do wyroku – czyli do przyjęcia nowego aktu prawnego – niedotkniętego wadami (szerzej zob. *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej...*, s. 151). W sprawach dotyczących skargi Komisji przeciwko państwu członkowskiemu wyrok ma charakter deklaracyjny – czyli stwierdzający, że dane państwo nie wypełniło swoich obowiązków względem Wspólnot. Natomiast państwo, którego dotyczy wyrok, ma obowiązek podjąć wszelkie kroki w celu zadośćuczynienia wyrokowi – przykładowo, do zmiany prawa krajowego tegoż państwa w zakresie, w jakim jest ono sprzeczne z prawem wspólnotowym. Orzeczenia wstępne mają charakter prejudycjalny – wykonanie takiego wyroku należy do sądu danego kraju, który wystąpił z pytaniem do sądu UE i prośbą o wydanie takiego orzeczenia, a wykonanie takiego wyroku sprowadza się do rozstrzygnięcia danej sprawy, po wzięciu pod uwagę wskazówek i wytycznych sądów UE. Zgodnie z art. 244 TWE orzeczenia sądów UE stanowią tytuł wykonawczy na terytorium państw członkowskich.

⁵⁹ Orzeczenie nr 29/69, ECR, s. 419.

⁶⁰ Stwierdzić jednak należy, że już wcześniej do ETS trafiały skargi, w których podnoszony był zarzut naruszenia praw człowieka. Można tu wymienić skargi złożone w związku z działalnością Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, w tym orzeczenie w sprawie Stork, nr 1/58, ECR, s. 17 (szerzej zob. K. Wojtowicz, *op. cit.*, s. 214–215).





go (por. orzeczenie nr C-185/95), prawo do swobodnej wypowiedzi (por. orzeczenie ETS nr C-260/89), prawo do nietykalności mieszkania (por. orzeczenie ETS nr 46/87, Zbiór Orzeczeń ETS z 1989 r.), prawo do wolności religijnej (por. orzeczenie ETS nr 130/75). Jednocześnie ETS wyraźnie podkreśla w swym orzecznictwie, iż poza jego jurysdykcją znajdują się akty prawa krajowego, które nie dotyczą bezpośrednio lub pośrednio prawa wspólnotowego (por. orzeczenie ETS nr 12/86)⁶¹.

ETS w swym orzecznictwie wskazał w końcu, iż prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, których przestrzeganie zapewnia Trybunał (por. postanowienie ETS nr C-17/98, LEX). Stosunkowo wcześniej, bo w 1974 r., ETS wskazał, iż kierunek rozwoju prawa wspólnotowego, w tym wspólnotowej aksjologii praw podstawowych, wytyczać mogą umowy międzynarodowe, które odnoszą się do zagadnień praw człowieka (por. orzeczenie ETS w sprawie Nold, nr 4/73, Zbiór Orzeczeń ETS z 1974 r.), a do umów tych zalicza się Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (por. orzeczenie ETS w sprawie Rutili, nr 36/75, Zbiór Orzeczeń ETS z 1975 r., w którym to orzeczeniu ETS po raz pierwszy bezpośrednio odwołał się do Konwencji)⁶².

Poza wyżej przytoczonymi orzeczeniami ETS i SPI przy rozstrzyganiu danych stanów faktycznych i prawnych wielokrotnie nawiązywały do EKPCz, a także do Karty Praw Podstawowych (por. postanowienie ETS, nr C-269/99, LEX, w którym Trybunał Sprawiedliwości wskazał na potrzebę kontroli sądowej w myśl art. 6 i 13 Konwencji, w orzeczeniu nr 257/85, LEX, ETS powołał się na zasadę sprawiedliwego procesu – w myśl art. 6 Konwencji, w orzeczeniu nr C-260/89, Zbiór Orzeczeń ETS z 1991 r., ETS odniósł się do art. 10 Konwencji, zaś przy rozstrzyganiu sprawy nr T-177/01, LEX, SPI odniósł się zarówno do Konwencji, jak i do KPP). Podkreślić należy jednakże, iż analiza orzecznictwa zarówno ETS, jak i SPI prowadzi do uzasadnionego stwierdzenia, że interpretacja Konwencji dokonywana przez unijne sądy nie zawsze pokrywa się z tą uczynioną przez Trybunał w Strasburgu. Przykładów na poparcie tej tezy jest wiele. Bezcelowe wydaje się przytaczanie wszystkich orzeczeń ETS i Trybunału w Strasburgu, w których nastąpiła rozbieżność interpretacyjna. Mając to na względzie, zamierzam ograniczyć się do przytoczenia jedynie kilku orzeczeń.

Do często omawianego w doktrynie prawa europejskiego zalicza się orzeczenie ETS w sprawie Hoechst (orzeczenie ETS, nr 46/87, Zbiór Orzeczeń ETS z 1989 r.), w którym rozbieżność pomiędzy interpretacjami Konwencji dokonanymi przez ETS i Trybunał w Strasburgu jest ewidentna. Powyższa sprawa dotyczyła zagadnienia ochrony życia prywatnego i rodzinnego, a także mieszkania i korespondencji w myśl art. 8 EKPCz. W interpretacji cytowanego artykułu ETS uznał w omawianej sprawie, że ochrona mieszkania zagwarantowana w art. 8 Konwencji odnosi się tylko i wyłącznie do prywatnych pomieszczeń, a nie – jak to wnioskowano w skardze – również do pomieszczeń służbowych, firmowych. Inną interpretację cytowanego przepisu

⁶¹ *Ibidem*, s. 218–220.

⁶² *Ibidem*, s. 217–218.





Konwencji przedstawił Trybunał w Strasburgu, który w swych orzeczeniach dopuścił rozszerzenie ochrony w rozumieniu art. 6 Konwencji również na pomieszczenia firmowe, służbowe (por. orzeczenie w sprawie Chappel, nr 41872/98; orzeczenie w sprawie Niemietz, nr 13710/88, baza HUDOC)⁶³. Rozbieżność interpretacji Konwencji dokonywanych przez ETS i Trybunał w Strasburgu dostrzega się również w odniesieniu do wykładni art. 6 Konwencji. Przykładem na powyższe jest orzeczenie w sprawie Kremzow vs Austria (sprawa nr C-299/95, Zbiór Orzeczeń ETS z 1997 r.), w której ETS nie dopatrzyl się naruszenia art. 6 Konwencji. Trybunał w Strasburgu – przy tożsamym stanie faktycznym i prawnym – uznał zaś, że w omawianej sprawie doszło do naruszenia cytowanego wyżej artykułu Konwencji (por. orzeczenie nr 12350/86, baza HUDOC).

Rozbieżności interpretacyjne dotyczyły nadto art. 10 Konwencji. Przykładem może być sprawa dotycząca monopolu radiowo-telewizyjnego. ETS, interpretując art. 10 Konwencji, stwierdził, iż ocena monopolu radiowego i telewizyjnego należy wyłącznie do sądów krajowych i nie mieści się ona w zakresie kontroli przyznawanej w cytowanym wyżej artykule Konwencji (por. orzeczenie ETS w sprawie nr C-260/89)⁶⁴, Trybunał w Strasburgu zajął natomiast odmienne stanowisko, twierdząc, iż monopol radiowo-telewizyjny austriackiego nadawcy łamie art. 10 Konwencji (por. orzeczenie Trybunału w sprawie nr 37093/97)⁶⁵.

Innej interpretacji art. 10 Konwencji dokonał również ETS w sprawie Gorgan (nr C-1 59/90), w której to ETS odmówił ochrony studentowi rozprawdzającemu ulotki o możliwości usuwania ciąży, jako że student ten czynił to bezpłatnie i bez porozumienia z brytyjskimi klinikami, a w konsekwencji ETS nie stwierdził naruszeń praw gwarantowanych w Konwencji⁶⁶. Inaczej zaś do powyższego problemu podszedł Trybunał w Strasburgu, który w tożsamym stanie faktycznym i prawnym orzekł, iż doszło do przekroczenia Konwencji poprzez naruszenie wolności wyrażania opinii⁶⁷.

Rozbieżności w interpretacji Konwencji dokonywanej przez sądy unijne i Trybunał w Strasburgu mogą generować problemy natury prawnej w europejskiej aksjologii praw człowieka. Z uwagi na fakt, iż wszystkie państwa członkowskie UE są jednocześnie członkami Rady Europy, łatwo można wyobrazić sobie sytuację, w której prawo krajowe tychże państw poddane jest dwóm różnym systemom kontroli mającej na celu ochronę praw człowieka, a wyniki kontroli przeprowadzo-

⁶³ Cytowane orzeczenia Trybunału w Strasburgu wpłynęły później na linię orzecznictwa ETS, czego przykładem może być orzeczenie ETS w sprawie Roquette Frefes nr C-94/00 (zob. K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 221).

⁶⁴ Zob. H. Bojarek-Ziaja, *Skarga do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skarga do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2006, s. 162–163.

⁶⁵ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 222.

⁶⁶ R. Wieruszewski, *Aksjologiczne podstawy ochrony praw człowieka w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, tekst dostępny na stronie: www.ms.gov.pl, s. 31.

⁶⁷ Por. orzeczenie Trybunału w Strasburgu w sprawie Open Door and Dublin Well Woman vs Irlandia, nr sprawy 14234/88, baza HUDOC.





nej przez sądy UE mogą być diametralnie odmienne od tych poczynionych przez Trybunał w Strasburgu.

Idąc dalej w powyższych rozważaniach, można przewidzieć sytuację, w której Trybunał w Strasburgu może uznać za niezgodne z Konwencją uregulowanie prawa krajowego danego państwa, które z kolei czyni zadość prawu wspólnotowemu. Taką kontrolę Trybunał w Strasburgu dopuścił chociażby w sprawie *Cantoni vs Francja*⁶⁸. Wreszcie Trybunał w Strasburgu w swym orzecznictwie poszedł o wiele dalej, uznając w sprawie *Matthews vs Wielka Brytania*⁶⁹, że państwa członkowskie UE mogą odpowiadać za naruszenia Konwencji, które są dokonywane przez instytucje UE⁷⁰, a w orzeczeniu w sprawie *Bosphorus vs Irlandia*⁷¹ Trybunał w Strasburgu stwierdził, iż może orzekać o zgodności działań organów UE z Konwencją w przypadkach, kiedy unijna ochrona praw człowieka jest niewystarczająca⁷². Dochodzi również do wręcz paradoksalnych sytuacji natury prawnej, w których ETS wydaje orzeczenia, na mocy których uznaje, iż długość postępowania przed SPI przekroczyła rozsądny czas w świetle art. 6 ust. 1 Konwencji i przyznaje z tego tytułu skarżącemu zadośćuczynienie⁷³, co, moim zdaniem, nie ma do końca umocowania w uregulowaniach prawa wspólnotowego z uwagi na fakt, iż UE nie jest jeszcze stroną Konwencji. Zdarzają się również i takie skargi, które wnoszone są do Trybunału w Strasburgu przeciwko wszystkim państwom członkowskim UE, a przedmiotem ich jest niezgodność z Konwencją uregulowań wspólnotowych (por. sprawa zawisła przed Trybunałem w Strasburgu nr 38837/97, baza HUDOC). Panaceum na rozwiązanie powyższych problemów prawnych wydawać się może przystąpienie UE do Konwencji⁷⁴.

Możliwość przystąpienia UE do Konwencji była wielokrotnie przedmiotem rozważań praktyków i teoretyków prawa. ETS w swych orzeczeniach wykluczał jednak możliwość przystąpienia UE do Konwencji z uwagi na fakt, że obowiązujące prawo UE⁷⁵ nie zawiera uregulowań, które upoważniałyby UE do tworzenia przepisów lub zawierania umów w przedmiocie ochrony praw człowieka⁷⁶. Nadto podkreślić należy, iż w świetle obowiązującego prawa Unia Europejska nie ma oso-

⁶⁸ Sprawa nr 17862/91, baza HUDOC.

⁶⁹ Sprawa nr 24833/94, baza HUDOC.

⁷⁰ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 222.

⁷¹ Sprawa nr 45036/98, baza HUDOC.

⁷² H. Machińska, *Prawa człowieka – kilka refleksji*, [w:] *Prawa człowieka w polskiej polityce zagranicznej*, red. A. Bieńczyk-Missala, R. Kuźniar, Warszawa 2007, s. 113.

⁷³ Por. orzeczenie ETS w sprawie C-185/95 (K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 220).

⁷⁴ Należy tu wspomnieć, że do tej pory Wspólnota i Rada Europy podejmowały współpracę w zakresie ochrony praw człowieka chociażby na drodze porozumień (por. Porozumienie między Radą Europy a Wspólnotą Europejską z 16 IV 1987 r., które regulowało stosunki pomiędzy Komisją Wspólnot z jednej strony, a Sekretarzem Generalnym i Komitetem Ministrów Rady z drugiej – szerzej zob. C. Mik, *Koncepcja normatywna prawa europejskiego praw człowieka*, Toruń 1994, s. 172–173, a dla Unii Europejskiej sporządzane były raporty dotyczące współpracy UE z Radą Europy, np. raport Junckera – zob. H. Machińska, *op. cit.*, s. 113).

⁷⁵ Do czasu podpisania Traktatu lizbońskiego.

⁷⁶ J. Planavova-Latanowicz, *op. cit.*, s. 60.





bowości prawnej, co oznacza, iż nie może być stroną umowy⁷⁷. Pojawił się pogląd, iż ochrona praw człowieka stanowi ochronę na poziomie traktatowym i Wspólnota – w oparciu na art. 308 TWE – posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych stąd, *per analogiam*, może podjąć wiążącą decyzję o przystąpieniu do Konwencji⁷⁸.

Pogląd ten jednak został skrytykowany przez ETS, który w opinii nr 2/94 jednoznacznie stwierdził, iż art. 308 TWE nie może służyć poszerzeniu zakresu uprawnień Wspólnot poza tymi, jakie zostały określone w Traktacie Wspólnot Europejskich i tym samym przystąpienie Wspólnot do Konwencji na gruncie obowiązujących przepisów jest niemożliwe⁷⁹. Z orzecznictwa ETS wynikało jednak, iż chociaż Wspólnota nie ma kompetencji do przystąpienia do Konwencji, to jednak byłoby to możliwe chociażby w wyniku odpowiednich zmian w Traktacie rzymskim. Takowych zmian nie przyniósł ani Traktat amsterdamski, ani Traktat nicejski. Możliwość przystąpienia UE do Konwencji zagwarantował dopiero Traktat Konstytucyjny (w art. I/9) i przewiduje ją w art. 6 Traktat lizboński. Do Traktatu lizbońskiego został dołączony protokół dotyczący art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie przystąpienia Unii do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Rada Europy również wskazuje na potrzebę akcesji Unii Europejskiej do Konwencji, a jest to spowodowane nie tylko aspektami politycznymi, ale również prawno-proceduralnymi. Protokół Dodatkowy nr 14 do Konwencji w przyszłym art. 59 zakłada możliwość przystąpienia UE do Konwencji.

Podsumowanie

Analiza unijnego systemu ochrony praw człowieka upoważnia do stwierdzenia, iż jest to system stosunkowo młody, zwłaszcza jeśli za punkt odniesienia przyjmiemy system ochrony praw człowieka wypracowany w ramach Rady Europy. Wspomnieć należy, iż na gruncie prawa unijnego kompleksowym dokumentem, który za cel ma ochronę praw człowieka i ma szansę wejść w życie, jest Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Mimo powyższego, sądy Unii Europejskiej w swych orzeczeniach odnosiły się do praw człowieka, wskazując między innymi na Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

⁷⁷ Sytuacja powyższa ulegnie zmianie w chwili wejścia w życie Traktatu lizbońskiego. Wskazać tu należy, iż osobowość prawną UE nadawał również zapis zawarty w Konstytucji UE, a konkretnie art. 7 Konstytucji UE.

⁷⁸ Przypomnieć należy, że artykuł 308 TWE (dawny art. 235 TWE) daje upoważnienie Radzie do podejmowania właściwych działań/środków do osiągnięcia celów Wspólnoty, jeśli Traktat WE takowych nie przewidywał. Podjęcie takich działań przez Radę musi być poprzedzone wnioskiem złożonym przez Komisję i skonsultowane z Parlamentem Europejskim.

⁷⁹ K. Wójtowicz, *op. cit.*, s. 209.



Podkreślić jednak wypada, iż istnieją rozbieżności pomiędzy orzecznictwem ETS i SPI a Trybunałem w Strasburgu w interpretacji poszczególnych postanowień Konwencji, a ten swoisty dualizm w zakresie europejskiego systemu ochrony praw człowieka może wpływać na osłabienie jego skuteczności. Czas pokaże, czy rozwiązaniem tego problemu będzie przystąpienie Unii Europejskiej do Konwencji.

